

As Relações entre o Poder Político e os Funcionários *

J. A. Oliveira Rocha **

-
- Professor da Universidade do Minho e Presidente da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas.
 - Comunicação nos Colóquios sobre o **Estatuto dos Funcionários Municipais**. CEDREL. Lisboa, 21 de Junho de 2001.

O tipo de relacionamento entre o poder político e os funcionários depende do modelo de gestão pública que, por sua vez, está associada ao modelo de Estado. Torna-se, porém, difícil extrapolar para o caso português, porquanto a evolução política do Estado português e do modelo de gestão pública teve um desenvolvimento diferente do dos restantes estados europeus. Falar por exemplo, em redução de pessoal numa altura em que se atravessa ainda a fase de construção do Estado do “welfare” é um verdadeiro contrasenso, tanto mais que cerca de 70% do pessoal da Administração Pública trabalha no âmbito das políticas sociais. A questão torna-se ainda mais complexa se nos reportarmos à administração local, porquanto, se por um lado os municípios assumem um papel cada vez mais importante no domínio das políticas sociais, por outro lado, pretendem ter uma estrutura mais modesta, privatizando a gestão de diversos serviços (refiro-me à conversão de serviços municipalizados em empresas públicas). Para ter uma ideia do relacionamento entre o poder político e a administração torna-se necessário, em primeiro lugar, analisar a evolução dos modelos de gestão pública e, em especial, as implicações da adopção do modelo do “new public management”.

1. Modelos de Estado e Tipos de Gestão Pública

Os especialistas em Administração Pública costumam remontar o início da Administração Pública moderna a um artigo de W. Wilson datado de 1887, intitulado **The Study of Administration**. Nesse artigo o autor defende a ideia de que deve existir uma dicotomia entre política e administração. Desta forma, se

afastaria o domínio do sistema dos despojos, o qual era a origem da corrupção e discricionariedade. Competeria, assim, aos políticos a definição das políticas e aos administradores a implementação das mesmas segundo regras de boa gestão. Do outro lado do Atlântico as regras de boa gestão foram buscar-se ao “scientific management” que entretanto se desenvolvia no seio das empresas e da gestão municipal.

Na Europa o processo começou com a Revolução Francesa e com o aparecimento do estatuto dos funcionários que lhes garantia autonomia perante o poder político, permitindo-lhes neutralidade e independência. A sistematização mais acabada deste desenvolvimento deve-se a Max Weber e a sua teoria da burocracia.

Da conjugação destes contributos nasce a administração científica, irmã gémea do Estado liberal. Neste modelo a intervenção do Estado deve reduzir-se ao mínimo e, pelo menos da Europa Continental, toma formas jurídicas.

A crise deste modelo está associada à queda da ideologia liberal que se seguiu à grande depressão económica, a qual fez repensar o papel do Estado. Além disso, a distinção entre política e administração demonstrou ser uma ilusão. Escritos como os de Bendix (1945), Norton Long (1949) e Friedrich (1945) vieram demonstrar, analisando o processo político americano, que a dicotomia Wilsoniana é um feitiche e um esteriótipo, já que na generalidade das políticas os funcionários participam em todo o processo político, sendo difícil distinguir aquilo que é estritamente político daquilo que é administrativo.

A mudança deste modelo de administração – Administração científica ou tradicional – para o modelo denominado profissional deve-se à construção do Estado de “welfare” e consequente aumento das funções do mesmo Estado.

O crescimento do peso do Estado manifestou-se a nível do aumento da despesa pública e do número de funcionários. No que respeita à despesa, na maior parte dos trinta anos (1945 – 1975) respeitou a gastos com saúde, educação e segurança social, portanto as políticas sociais emergentes da nova concepção de Estado, como Estado de bem – estar-social. Em consequência, aumenta exponencialmente o número de funcionários.

O sistema de mérito constituía a imagem de marca da administração clássica. Os funcionários deveriam ser recrutados com base no mérito e neutral competência e por isso se desenvolveram os mais sofisticados testes, de modo a admitir “the right people for the right place”, procurando fazer desaparecer qualquer vestígio de “patronage” ou de empenhamento político-partidário dos funcionários.

Esta concepção, porém, não se conforma com a realidade. Na prática, os funcionários tendem ou a aceitar com mais facilidade as políticas do partido no poder, ou, noutros casos, a sabotar a orientação do executivo.

É a constatação deste facto, aliada à necessidade de rapidamente incrementar as políticas sociais do “New Deal”, vai obrigar os executivos a adotar novos critérios de seleccionar os quadros dirigentes. Por outro lado, os novos funcionários são recrutados com base em critérios profissionais, impostos do exterior.

A nova burocracia identifica-se com os programas do “New Deal”, as políticas sociais e de intervenção na vida social. Os burocratas tornam-se os novos ídolos do progresso e do desenvolvimento, de tal forma que em muitos casos o novo Estado é qualificado como **Estado Administrativo**, devido ao poder da administração face aos políticos (Redford, 1969).

Este tipo de Estado é a antítese do Estado liberal, na medida em que não existe separação entre políticos e administradores e em que estes últimos adquirem um papel de particular importância no centro do sistema político que passa por eles a concertação de interesses. E, apesar do Estado Administrativo implicar o pluralismo dentro da estrutura de liderança, a burocracia tendeu a ocupar uma posição de comando, tornando-se numa elite de poder (Rourke, 1984).

Durante este período, também na Europa, o fenómeno do poder burocrático foi uma realidade. Os todo poderosos administradores foram chamados de **Mandarins** (Dogan, 1975), estando o seu poder associado ao desaparecimento da separação entre administração e política. Os administradores de topo devem ter simultaneamente sensibilidade política e capacidade técnica; são uma espécie de Janus, deus romano, o qual tinha duas faces.

Este tipo de Estado começa ruir com a crise económica da primeira fase da década de setenta, originando um movimento de reforma do Estado e da Administração Pública.

2. Reforma Administrativa: Teorias de Suporte e Consequências

A reforma da Administração Pública, cujos contornos se começaram a desenhar em meados da década setenta visa resolver a crise do Estado de “welfare” e substituir a Administração profissional por outro modelo de administração.

Este modelo de Estado entrou em crise no começo da década de setenta com a crise petrolífera, a qual afectou todos os estados industrializados, passando a ser alvo de várias críticas (Peter Self, 1993). A primeira crítica refere-se à subida crescente dos custos de “welfare” enquanto estagnava o rendimento nacional em razão da crise económica. A segunda crítica reporta-se à desumanização da burocracia. Finalmente, aponta-se o falhanço do próprio “welfare state”, o qual não conseguiu maior igualdade social.

Estas críticas criaram na opinião pública em ambiente favorável ao desmantelamento do Estado Social e a cortes drásticos na despesa pública com políticas sociais.

Dois paradigmas serviram de suporte teórico à reforma administrativa. O primeiro é conhecido como a teoria da escolha pública, a qual enfatiza a necessidade de restabelecer a primazia do governo representativo sobre a burocracia e acentua a necessidade de centralização. O segundo paradigma, referido como managerialismo, insiste na necessidade de agilizar a Administração Pública, substituindo os processos e métodos administrativos por modelos de gestão empresarial (Aucoin, 1990).

Estes dois paradigmas, embora tenham objectivos comuns – o desmantelamento do Estado de “welfare” – têm pressupostos teóricos diferentes e têm dado origem a tensões, o que não tem impedido que os governos os tenham adaptados em simultâneo. Mas situação semelhante teve lugar no “Estado de Welfare” com os dois tipos de burocracia que coexistem com muitas organizações públicas, como os hospitais e universidades em que estruturas burocráticas tradicionais dão o suporte administrativo aos profissionais que prestam os serviços que constituem a missão da organização (Mintzeberg, 1983). É óbvio

que a congregação das duas filosofias nem sempre é fácil e gera contradições e conflitos.

A verdade seja dita que a reforma administrativa se tem vindo a identificar com o “new public management” que Hood (1996) qualifica de forma exemplar no quadro que se segue (quadro 1).

Quadro 1. Componentes doutriniais do “New Public Management”

Nº	Doutrina	Significado	Justificação Típica
1	Profissionalização da gestão nas organizações públicas	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder.
2	Standards explícitos e medida de performance	Objectivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso.	Responsabilidade significa objectivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objectivos.
3.	Ênfase no controlo de outputs.	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos.
4.	Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público.	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises dentro e fora do sector público.
5.	Insuflar competição no sector público.	Mudança no sentido de contratos a prazo.	A competição è a chave para baixar custos e melhorar standards.
6.	Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada.	Mudança de um estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de gerir instrumentos de gestão empresarial ao sector público.
7.	Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos.	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos do sector público e fazer mais com menos.

Fonte: Hood (1996)

Se examinarmos, na prática, os resultados da adopção da “Administração Empresaria”, podemos agrupá-los em três dimensões dominantes: primazia do mercado; estruturas organizativas; e indicadores de desempenho (Rocha, 2001: 91 – 93).

Primazia do Mercado

O pressuposto fundamental do “New Public Management” é o de que tudo o que é público é ineficiente e sai mais caro aos cidadãos que a produção feita pelo sector privado; pelo que o primeiro objectivo de qualquer reforma administrativa consiste na privatização do sector público. Relativamente aos sectores não privatizáveis procura-se introduzir a concorrência e o uso imaginativo do mercado através do que a OCDE (1992) definiu como “Market – Type Mechanisms” os quais permitem introduzir no seio da Administração o conceito de mercado. Segundo a OCDE estes mecanismos incluíam: as taxas sobre o utilizador; o “contracting-out” (Domberger e Jensen, 1997); os “vouchers” ou seus equivalentes; e outras formas de concessão de serviços públicos e personalização dos mesmos serviços.

Não basta, porém, introduzir na Administração Pública mecanismos de mercado; é necessário convencer os cidadãos de que são predominantemente consumidores dos serviços públicos pelo que esta mudança supõe a alteração da cultura política, assim como da cultura administrativa dos funcionários, os quais não devem aparecer “vestidos de poder”, mas vendedores de serviços e sujeitos a avaliação da qualidade dos mesmos. Esta nova cultura implica novos símbolos,

rituais e mitos, dando origem a conflitos com a cultura tradicional (Dixon e outros, 1998).

A cultura de mercado vai levar ao aparecimento do marketing aplicado aos serviços públicos (Kearsey e Varey, 1998). Existe uma longa discussão à cerca da transposição dos instrumentos de marketing para Administração Pública bem assim como da legitimidade do seu uso. Em geral podemos dizer que a aplicação do marketing à Administração Pública levanta sérios problemas e os seus resultados não têm sido satisfatórios, já que é difícil definir quais são os consumidores dos serviços e como repercutir o custo do marketing no preço dos serviços, bem como calcular a sua eficácia. Tem-se traduzido numa moda, cujos resultados falta avaliar.

Estruturas Organizativas

Outra consequência do novo modelo de gestão pública tem consistido na definição das estruturas hierárquicas definidas por Weber e a sua substituição por “agências”. Uma agência é definida como uma unidade executiva que presta um serviço ao governo. As agências podem abranger grandes áreas de serviços como por exemplo a Segurança Social. Desta forma o Estado fragmenta os serviços públicos, fazendo-os competir entre si e controlando a sua actividade através dos resultados.

Embora não seja uma consequência necessária também a “Administração Empresarial” se traduziu na descentralização administrativa.

Indicadores de “Performance”

Finalmente, o novo modelo de gestão pública insiste na adopção de novos processos de controlo dos serviços públicos (“Performance Indicators”). Esta insistência deve-se predominantemente aos trabalhos desenvolvidos no âmbito da OCDE, tendo gerado uma cultura de avaliação e uma facinação pelos indicadores (Dejeau, Bourassin e Mortreux, 1998).

Não sendo adequado sujeitar as organizações públicas à lei do mercado, mas tornando-se importante avaliar a sua performance, só se torna possível através da construção de indicadores que permitam medir a sua eficiência, eficácia e qualidade (Quadro III.5). É obvio que os sistemas de medida variam conforme os objectivos e os países. Em alguns países analisados insiste-se mais na eficácia, noutros nos resultados e noutros dá-se importância primordial à qualidade medida pelo grau de satisfação dos clientes com os serviços públicos, como no caso da Finlândia.

É evidente que a introdução na Administração Pública da gestão da performance obriga a uma definição clara dos objectivos, alterações institucionais e criação de sistemas de informação da performance. Relativamente ao segundo ponto, constituem elementos essenciais a autonomia de gestão, a descentralização e a clara definição dos contornos de cada organização, bem assim como a separação da definição das políticas e a gestão das mesmas. Finalmente é necessário criar sistemas de informação de performance, definindo-se previamente os indicadores a adoptar.

Em termos de modelo de Estado o “new public management” e a sua aplicação veio converter, de forma sistemática, o Estado Administrativo ou Estado de “welfare” em Estado managerial. Esta mudança não significa necessariamente que o Estado tenha abandonado todas as políticas sociais; só que estas não mais são implementadas por estruturas administrativas tradicionais, mas por organizações autónomas geridas de forma empresarial (Clark e Newman, 1997).

Numa abordagem político – jurídica, o Estado deixa de ser planeador (Majone, 1997), convertendo-se em reguladores das actividades de interesse político.

3. Managerialismo e Função Pública

É possível identificar na estratégia do “new public management” três objectivos fundamentais no que respeita aos recursos humanos: remodelação do ambiente da função pública; reforma da cultura organizacional; e reafirmação do controlo político sobre os funcionários.

O primeiro objectivo consiste em limitar o poder da função pública, reduzindo a sua área de influência através dos programas de privatização e desintervenção. Desta forma, procurou-se reduzir o número de funcionários, sendo aceite que este objectivo, pelo menos na Europa, não foi conseguido (ver quadro nº 2). Ao mesmo tempo pretendeu-se diminuir a força dos funcionários. Neste aspecto é exemplar o caso britânico em que a grande preocupação foi desmantelar os sindicatos representativos dos trabalhadores da função pública, bem como a força dos grupos profissionais na Administração Pública.

Quadro 2. Comparação do Emprego na Função Pública em Percentagem Relativamente ao Emprego Total em Alguns países Europeus (1960 – 1994)

	1960	1974	1984	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Reino Unido	16.4	19.6	21.7	19.5	19.4	19.5	19.1	17.0	15.0
Alemanha	8.1	13.0	15.5	15.4	15.1	14.8	14.7	14.9	15.1
França	-	17.4	22.1	23.1	22.8	23.0	23.6	24.5	24.8
Itália	-	13.4	15.1	15.7	15.6	15.5	15.7	16.1	16.2
Holanda	10.9	12.4	15.0	13.8	13.5	13.1	12.9	12.8	12.7
Suécia	12.8	24.8	32.7	31.6	31.6	31.8	32.1	32.6	32.0

Fonte: OECD, *Historical Statistics* 19.5

Em segundo lugar, a alteração da cultura organizacional consistiu na modificação das referências ideológicas da função pública ao modelo Keynesiano e aos princípios do Estado Providência, substituindo os valores do serviço público e interesse geral por preocupações com a eficiência e eficácia. Seguiu-se a importação de práticas e processos de gestão empresarial, introduzindo-se a flexibilização nas relações de trabalho. A flexibilização manifesta-se na privatização dos contratos de trabalho, na precaridade dos vínculos laborais e na organização dos horários de trabalho.

Finalmente, reafirma-se o controlo político sobre os funcionários. As estratégias para domesticar os funcionários variaram, mas passaram invariavelmente pela politização dos quadros superiores da administração, pelo desmantelamento dos gabinetes de estudo e planeamento, sendo os trabalhos e pareceres obtidos através de “contracting-out”. Desta forma o corpo residual de funcionários foi destronado, perdendo o status tradicional de representantes do Estado (Luc Rouban, 1998).

4. O Caso Português

Portugal não constitui um exemplo típico neste processo de desenvolvimento. Fala-se em primeiro lugar, na existência dum Estado Administrativo que terá perdurado para além do 25 de Abril de 1974. O Estado Administrativo existente durante a ditadura (1926-1974) não tem, todavia, os contornos de que temos vindo a falar. Na verdade, o “Estado Salazarista” não foi um Estado de “welfare” constituindo a aparelhagem administrativa um instrumento de controlo directo do ditador sobre o país, criando a ilusão de legalidade e de legitimidade.

No “Estado Novo” não se tratava de concertar interesses, mas de impôr decisões; e, por isso o funcionalismo mantinha características do “antigo regime”, que permanecendo hierarquizado, formalizado e rígido.

O Estado de “welfare” em Portugal só começou a estruturar-se no pós 25 de Abril; daí o aumento dos funcionários públicos e a importância dos tecnoburocratas, nos quais se inclui o alto funcionalismo e os gestores públicos. Mas, entretanto, o mesmo Estado de “welfare” entra em crise nos países da OCDE, começando o movimento de reforma administrativa.

Portugal, nos últimos anos tem tentado construir, ao mesmo tempo, o Estado de “welfare” e um Estado mínimo, o que é impossível e contraditório.

O Estado de “welfare” é o mais frágil da União Europeia.

Ao mesmo tempo o número de funcionários foi aumentando (Quadro 3), representando os sectores da educação e da saúde cerca de dois terços dos

actuais funcionários públicos. Isto significa que o Estado Social continua em construção.

Quadro 3. Evolução do Número de Funcionários Públicos

Sectores da Administração	1968	1979	1983	1986	1988	1991	1996
Administração Central	155 213	313 820	344 428	384 448	405 034	418 868	429 646
Administração Local	41 542	58 266	75 876	79 876	80 334	90 864	105 058
Administração Pública (Central e Local)	196 755	372 086	420 304	464 321	485 368	509 732	534 704

Fonte: Pessoa Amorim, 1998

Mas a ambiguidade não se fica por aqui, porquanto ao mesmo tempo que se admitem mais funcionários e se integram outros contratados precariamente, criam-se institutos públicos destinados a flexibilizar a prestação de serviços públicos.

Em conclusão, as dificuldades, ambiguidades e contradições da actual situação da Administração Pública resulta do facto de Portugal ter tentado construir um Estado Social, em condições económicas nem sempre favoráveis e num ambiente ideológico propício à restauração do Estado liberal com todas as consequências que isto tem para o modelo de Administração Pública, para as políticas sociais e para a política de pessoal nos serviços públicos.

5. Implicações para a Gestão Autárquica

Se extrapolarmos a tipologia de medidas de gestão pública para a administração municipal verifica-se que grande parte dos serviços

tradicionalmente prestados pelos municípios tendem a ser privatizados sob a forma de empresas públicas. Simultaneamente, os funcionários tendem a ficar sob o regime do contrato individual de trabalho.

Por outro lado, parte substancial dos serviços de carácter social (educação e saúde) tendem a ser transferidos para as autarquias locais com todas as consequências em termos de gestão de recursos humanos, que, como se viu ganham contornos de burocracias profissionais com todas as consequências em termos de relações de poder político e recursos humanos.

Acresce que não faz sentido falar em dicotomia política/administração. O nosso trabalho aponta claramente para um modelo de governação em que políticos e quadros superiores têm por objectivo não só implementar políticas, mas também concertar os diversos interesses na área concelhia. A nova concepção de município como firma latente e o novo modelo de gestão municipal serve de suporte ao novo modelo de gestão municipal.

Referências

- Aucoin, Peter. 1990. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". **Governance**, Vol. 3, Nº 2: 115-137.
- Bendix, Reinhard. 1956. **Work and Authority in Industry**. New York: John Wiley.
- Clarke, John and Janet Newman. 1997. **The Managerial State**. London: Sage Publications.
- Dejeau, Jacques, Véronique Bourassin e Karine Mortreux. 1998. "Culture de l'Évaluation et Fascination pour les Indicateurs". **Revue Politiques et Management Public**, Vol. 16, nº 2.
- Dixon, John, A. Kouzmin e Nada Korac – Kakabase. 1998. "Managerialism – Something Old, Something Borrowed, Little New". **International Journal of Public Management**. Vol. 11: 164-187.
- Dogan, Mattei, ed. 1975. **The Mandarins of Western Europe**. London: Sage Publications.
- Domberger, Simon e Paul Jensen. 1997. "Contracting-Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects". **Oxford Review of Economic Policy**. Vol.13, nº4:67-78.
- Friedrich, Carl J. 1942. "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility". **Public Policy**. Cambridge: Harvard University Press.
- Hood, Christopher. 1996. "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980 s." A. G. Bekke, James Perry and Theo Toonen, eds., **Civil Service Systems in Comparative Perspective**. Indianapolis : Indiana University Press: 269-287.
- Kearsey, Anthony e Richard J. Valey. 1998. "Managerialist Thinking of Marketing for Public Services". **Public Money & Management**. Jan. / Março 1998 : 51-60.
- Long, Norton E. 1949. "Power and Administration" **Public Administration Review**. Vol. 9: 257 – 264.
- Majone, Giandomenico. 1997. "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Governance". **Journal of Public Policy**, 17, 2: 139 – 167.
- Mintzberg, Henry. 1996. "Managing Government, Governing Management". **Harvard Business Review**, vol. 74, nº 3: 75 – 83.
- Redford, Emmette S. 1969. **Democracy in the Administrative State**. New York: Oxford University Press.

Rocha, J. A. Oliveira. 2001. **Gestão Pública e Modernização Administrativa**. Oeiras: INA.

Rouban, Luc. 1998. "Les Transformations de l'Action Publique" **Revue Française d'Administration Publique**, nº 86, Abril/Junho: 157 – 165.

Rourke, Francis E. 1984. 3th. ed. **Bureaucracy, Politics and Public Policy**. Glenview, Ill: Foresman and Company.

Self, Peter. 1993. **Government by the Market?** London: MacMillan.